MAY042023_06B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：25983021 日期：2023年5月4日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名工商管理专家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于外籍人士拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将重点从拟议事业转向外籍人士本人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外籍人士资格的性质或拟议事业的性质，外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性，且她也不符合Dhanasar的第二和第三项要件。在上诉中，申请人主张审理主任适用了更严格的审查标准且未整体评估证据，特别是其个人陈述、商业计划、行业研究、推荐信和专家意见书。申请人声称，根据优势证据标准，证据的整体质量证明了其事业的国家重要性。

由于审理主任已认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室将仅分析申请人的事业是否具有国家重要性。如果申请人不符合第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理第二和第三项要件。经重新审查，本办公室认定

申请人未能证明其事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。

申请人在表格I-140上所述的拟议就业为“ 工商管理专家 ”，其“ [d]制定符合短期和长期目标的高质量商业战略和计划 ”并“ [r]审查销售和活动报告、绩效数据和财务报表。 ”2 申请人在2021年1月20日的信中指明，其拟议事业是“ 将其在农业和食品行业的教育和专业知识……通过其在I 3担任业务发展专家而为美国公众谋福利 ”。申请人将I I描述为一家位于加利福尼亚州的“ 自营公司 ”，从墨西哥进口水果和蔬菜并在美国分销。申请人最初声称“ 其在农业食品行业的拟议事业具有国家重要性和内在价值 ”，因为“ 其行业知识、经验和广泛的专业技能将在管理从墨西哥进口水果和蔬菜方面发挥重要作用 ”，且“ 该公司将为水果和蔬菜批发行业的合格工人创造就业，从而满足美国行业需求并惠及美国经济。 ”申请人的支持文件包括其个人陈述、商业计划、推荐信、两封专家意见书、公司注册文件和公司章程、植物和植物产品进口许可证、商业合同，以及有关新鲜农产品收获和分销的行业相关文章和统计数据。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人提交的个别文件，并权衡了其全部证据，以优势证据评估申请人的资格。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，申请人必须证明其在进口、分销和批发新鲜农产品方面提供具体创业服务的国家重要性，而非其打算从事的农产品行业的国家重要性。本办公室认可申请人提交了经济发展委员会编写的“ 食品和饮料行业的经济贡献 ”报告。该报告讨论了食品行业的价值和重要性，并特别指出加利福尼亚州是食品和饮料制造企业最多的州之一，食品制造产出市场显著。尽管本办公室认可食品行业的重要性以及食品供应商的重大贡献，但仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

2 参见申请人于2021年1月21日提交的I-140表格第6部分（关于拟议雇佣的基本信息）第1项和第3项，见第4页。

3 该信函偶尔将公司称为____，但申请人的商业计划书及其他公司文件表明公司名称为____。

申请人还提交了两封专家意见信，一封来自____大学定量管理学的副教授____，另一封来自一家农业生产纳米液体技术公司的农学家____。这些信函解释了农业和食品行业的重要性，但并未讨论申请人作为____的业务管理员所拟议事业的特定影响。例如，____指出“果蔬行业对美国具有经济重要性”，且“果蔬为美国东北部贡献超过160亿美元，并在农场内外支持超过70,000个就业岗位”。尽管____声称申请人的角色“将通过开发客户群和扩展宝贵商业联系网络而在该行业中发挥重要作用”，但她并未指明任何可具体归因于申请人位于加利福尼亚州的公司的预计美国经济影响或就业创造。
同样，____讨论了美国新鲜果蔬进口如何大幅增长，且此类进口增加了消费者选择、保持了低价格并提高了消费者的购买力。____进一步指出，“像____这样的小企业对其社区至关重要，在繁荣和挑战时期创造就业并回馈社会”，以及“美国小企业在振兴经济困难地区方面发挥了关键作用”。然而，申请人并未主张她将在经济萧条地区经营公司，或她将在该等萧条地区雇用大量劳动力。

此外，推荐信描述了申请人在其领域的经验、技能和能力。然而，此类证据涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。在Dhanasar的第一项要件下，问题是申请人拟议开展的具体事业是否具有国家重要性。申请人最初提交了一封来自____前同事____的信函，____是____的行政和财务总监。4 尽管这些信函赞扬申请人的营销能力“最大化[d]杂志的外展和销售”以及“在农业食品行业业务管理方面具有非凡的熟练度”，但它们仅涉及申请人过去的成就，并未涉及她拟议未来事业的具体性质。申请人进一步提供了来自其自己公司两名员工____、____的两名商业伙伴____以及____的额外推荐信。____这些信函表明申请人正在积极招聘和建设她的公司，但____它们并未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

在Dhanasar中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. at 889。我们指出，“[一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。在上诉中，申请人依据其个人陈述和商业计划书来表明其

4 ____是一家由申请人创建的墨西哥公司，专注于将果蔬从墨西哥出口和分销至美国。

业务具有国家重要性，并强调其个人陈述中所主张的以下经济估算：

____在运营的第一季度最近购买了320,000磅HASS牛油果。我估计我们在第一年将进口和分销超过500,000磅……

____目前每周购买和进口两批价值300,0000美元的货物……我预计我们的采购在短期内将增加至1,000,000美元。

我们目前正处于大幅扩张和招聘计划中，目标是在2023年1月之前达到超过十名员工，以适应我们客户不断增长的需求，以及我们向佛罗里达州、亚利桑那州和加利福尼亚州的扩张。

申请人进一步强调了商业计划书的五年预测指标如下：

公司目前每月交付四个果蔬集装箱，价值36,000至40,000美元。公司的目标是每月交付七个集装箱……[T]公司将使其总收入从第一年的1,924,000美元增加至第五年的4,448,250美元。

公司将在第五年之前雇用15名员工，包括三名销售代表、四名司机、一名进口文员、一名会计、一名销售经理和四名仓库工人。公司的工资支出预计从第一年的230,000美元开始，增加至第五年的522,116美元。

然而，申请人未提供任何相关支持证据来佐证其在个人陈述和商业计划书中提出的主张。记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分支持这些预测将如何实现。尽管这些指标表明申请人的公司具有增长潜力，但并未证明其业务对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. 正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其工作的影响主要限于其学校或学区，我们认定申请人在本案中未证明其拟议事业将充分延伸至其客户和员工之外，以更广泛地影响区域或国家经济。Id. at 893。

基于这些理由，我们认定申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。5

5 申请人在上诉中主张，她寻求国家利益豁免是因为企业家从美国雇主处获得工作邀请不切实际，且劳工部法规中没有允许自申请企业家提交劳工证的规定。由于申请人未证明Dhanasar框架第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，我们无需在第三项要件的权衡因素下处理该主张。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其符合资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。